



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Institutionen för husdjurens miljö och hälsa

Länsstyrelsernas användning av de allmänna råd som är kopplade till Jordbruksverkets djurskyddsföreskrifter

*The County Administrative Boards' use of the general advice
linked to the Swedish Board of Agriculture's animal welfare
regulations*

Sofia Westerståhl

Examensarbete • 30 hp

Agronomprogrammet - Husdjur

Uppsala 2020

Länsstyrelsernas användning av de allmänna råd som är kopplade till Jordbruksverkets djurskyddsföreskrifter

The County Administrative Boards' use of the general advice linked to the Swedish Board of Agriculture's animal welfare regulations

Sofia Westerståhl

Handledare: Lotta Berg, Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa
Bitr. handledare: Frida Lundmark Hedman, Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa
Examinator: Rebecka Westin, Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa

Omfattning: 30 hp
Nivå och fördjupning: A2E
Kurstitel: Självständigt arbete i husdjursvetenskap
Kurskod: EX0872
Program/utbildning: Agronomprogrammet - Husdjur
Kursansvarig inst.: Institutionen för husdjurens miljö och hälsa

Utgivningsort: Uppsala
Utgivningsår: 2020
Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: föreskrifter, allmänna råd, djurskydd, offentlig kontroll, djurvälstånd, inspektion, handläggare

Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap
Institutionen för husdjurens miljö och hälsa

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Fulltexten kommer dock i samband med att dokumentet laddas upp arkiveras digitalt.

Om ni är fler än en person som skrivit arbetet så gäller krysset för alla författare, ni behöver alltså vara överens. Mer information om publicering och arkivering går att hitta här: <https://www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering/>.

☒ JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

☐ NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.

Sammanfattning

Djurskydd är en global fråga som berör många och djurskyddslagstiftningens utveckling har gått framåt. Inom EU finns det både djurskyddsdirektiv och förordningar och i Sverige är djurskyddsbestämmelserna uppdelade i tre delar; djurskyddslagen, djurskyddsförordningen och Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd. Det har tidigare visat sig att de olika länsstyrelserna ser olika på Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd. En del länsstyrelser tycker att de allmänna råden är bra och lätta att använda medan andra tycker att det är oklart hur de ska användas. Vid uppdateringar av föreskrifterna hanteras de även olika av Jordbruksverket och i vissa föreskrifter behålls de allmänna råden medan de i stor utsträckning tas bort i andra. I en perfekt värld används föreskrifter och allmänna råd likadant överallt och alla länsstyrelser bedömer exakt lika. Detta är kanske inte helt realistiskt men för att främja en rimlig samstämmighet bör alla länsstyrelser känna trygghet i att de föreskrifter och allmänna råd som finns är lätta att förstå och använda i det dagliga arbetet.

Syftet med studien var att, med hjälp av en enkät, undersöka vad djurskyddshandläggarna på länsstyrelserna tycker om Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd och hur de används i det dagliga arbetet. Fokus har legat på de nyligen uppdaterade föreskrifterna L 101 för häst och L 102 för hund och katt. Enkäten bestod av 19 frågor, den skickades via mejl till Sveriges 21 länsstyrelser och 136 av landets cirka 200 djurskyddshandläggare svarade på enkäten. Resultatet visade att det råder oklarheter kring hur de allmänna råden ska användas. Av handläggarna som svarade på enkäten var det 34% som ansåg att de allmänna råden var lätta att förstå men 38% tyckte också att de behöver förtydligas. Det var 64% som svarade att de vill att allmänna råden ska vara mer detaljerade och 52% tyckte att de allmänna råden bidrar till en mer enhetlig tolkning av funktionskraven. I de nyligen uppdaterade föreskrifterna för häst har de flesta allmänna råd tagits bort och det var 43% som tyckte att det har resulterat i en försämring av föreskrifterna. Av handläggarna som svarade på enkäten var det 71% som angav att de använder allmänna råd i beslut ihop med föreskrifterna men de upplevs inte ge någon tyngd i besluten utan fungerar mer som stöd till föreskrifterna. De allmänna råden ger stöd till både handläggare och djurägare och kan ge bra förslag på lösningar till hur föreskrifterna kan uppfyllas i olika situationer. Hanteringen, digniteten och formuleringen av de allmänna råden bör dock förtydligas och det behövs också mer samverkan kring likvärdiga bedömningar av djurskyddslagstiftningen samt tydlig vägledning från Jordbruksverket.

Nyckelord: föreskrifter, allmänna råd, djurskydd, offentlig kontroll, djurvälstånd, inspektion, handläggare

Abstract

Animal welfare is a global issue that affects many people and the development of animal welfare legislation has progressed. Within the EU, there are both animal welfare directives and regulations, and in Sweden, the animal welfare legislation is divided into three parts; the Animal Welfare Act, the Animal Welfare Ordinance and the Swedish Board of Agriculture's (SBA) regulations and general advice. It has previously been shown that the different County Administrative Boards (CAB) have different views on the SBA's regulations and general advice. Some CABs think that the general advices are good and easy to use while others think that it is unclear how they should be used. When updating the regulations, they are also handled differently by SBA and in some regulations the general advices are retained while they are removed in others. In a perfect world, regulations and general advices are used in the same way everywhere and all CABs make uniform assessments and interpretations. This may not be entirely realistic, but in order to promote reasonable coherence, all CABs should feel secure that the regulations and general advices are easy to understand and use in their daily work.

The purpose of the study was to, with the help of a questionnaire, investigate what the animal welfare officers at the CABs think about the SBA's regulations and general advices and how they are used in their daily work. The focus has been on the recently updated regulations L 101 for horses and L 102 for dogs and cats. The survey consisted of 19 questions, it was sent by email to Sweden's 21 CABs and 136 of Sweden's approximately 200 animal welfare officers responded to the survey. The results showed that there is an uncertainty about how the general advices should be used. Of the officers who responded to the survey, 34% thought that the general advices were easy to understand, but 38% also thought that they needed to be clarified. A total of 64% responded that they wanted the general advices to be more detailed and 52% thought that the general advices contribute to a more uniform interpretation of the requirements. In the recently updated national regulations for horses, most general advices have been removed and 43% of the officers thought that this was a deterioration of the regulations. Of the officers who responded to the survey, 71% stated that they use the general advices in authority decisions together with the regulations, but they are not perceived to give any weight to the decisions, instead they mostly serve as support for the regulations. They provide support to both officers and animal owners and can provide solutions on how the requirements can be met in different situations. However, the handling, dignity and wording of the general advices needs to be clarified and there is also a need for more collaboration on equivalent assessment of the animal welfare legislation and clear guidance from the SBA.

Keywords: regulations, legislation, general advice, animal protection, public control, animal welfare, inspection

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	9
1.1. Djurskydd i världen	10
1.2. Djurskydd i Sverige.....	10
1.2.1. Jordbruksverket	11
1.2.2. Länsstyrelserna.....	11
1.3. Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd	11
1.3.1. Funktionsregler och resursregler	12
1.3.2. Remissförfarande.....	12
1.3.3. Föreskrifter och allmänna råd för hästhållning: L 101	12
1.3.4. Föreskrifter och allmänna råd för hund och katt: L 102	13
1.4. Djurskyddskontroll i Sverige	13
1.4.1. Upplevelsen av offentlig kontroll	13
2. Syfte	15
2.1. Hypotes.....	15
2.2. Avgränsningar	15
3. Material och metod	16
3.1. Enkätstudie	16
3.1.1. Insamling av data.....	16
3.1.2. Reliabilitet och validitet	16
3.1.3. Analysmetod	17
4. Resultat.....	18
4.1. Jordbruksverkets allmänna råd	18
4.1.1. Fråga 3.....	18
4.1.2. Fråga 4.....	19
4.1.3. Fråga 5.....	19
4.1.4. Fråga 6.....	20
4.1.5. Fråga 7.....	21
4.1.6. Fråga 8.....	22
4.2. Likvärdig bedömning och rättsprövning.....	22
4.2.1. Fråga 9.....	23

4.2.2.	Fråga 10.....	23
4.2.3.	Fråga 11.....	24
4.2.4.	Fråga 12.....	24
4.3.	Jordbruksverkets föreskrifter	25
4.3.1.	Fråga 13.....	25
4.3.2.	Fråga 14.....	26
4.3.3.	Fråga 15.....	27
4.3.4.	Fråga 16.....	27
4.3.5.	Fråga 17.....	28
4.3.6.	Fråga 18.....	29
4.3.7.	Fråga 19.....	29
5.	Diskussion.....	31
5.1.	Samsyn och likvärdighet.....	31
5.2.	Tolkningssvårigheter	32
5.3.	De allmänna rådens betydelse	33
5.4.	Metoden.....	33
5.5.	Slutsats	34
	Referenser.....	35
	Bilaga 1. Enkät till djurskyddshandläggarna	37
	Bilaga 2. Populärvetenskaplig sammanfattning	45

1. Inledning

I Sverige är det flera myndigheter som samarbetar för att säkerställa ett gott djurskydd. Jordbruksverket fungerar som den centrala myndigheten och ansvarar för att utforma föreskrifter som är baserade på Sveriges djurskyddslag och djurskyddsförordning. Länsstyrelserna kontrollerar sedan att djurskyddslagstiftningen efterlevs (Jordbruksverket, 2020a).

Sveriges djurskyddslagstiftning är uppdelad i tre delar; djurskyddslagen (SFS 2018:1192), djurskyddsförordningen (SFS 2019:66) och Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SOU 2011:75). Lagen stiftas av riksdagen och förordningen av regeringen. Vid förändringar eller tillägg i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd ska berörda intressenter, såsom myndigheter och organisationer, ges tillfälle att yttra sig enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Dessa yttranden kallas för remissvar och där har länsstyrelserna en viktig roll i förbättringsarbetet. I tidigare remissvar gällande föreskriftsändringar har det observerats att länsstyrelserna ser olika på hur Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd bör utformas och formuleras (Lundmark Hedman, 2020). En del länsstyrelser verkar tycka att de allmänna råden som finns är bra för vägledning i det dagliga arbetet medan andra tycker att det är oklart hur de ska användas. Dessutom tas allmänna råd bort i vissa djurskyddsföreskrifter medan det i andra läggs till ytterligare allmänna råd när föreskrifterna uppdateras.

För att de olika länsstyrelserna ska kunna utföra sitt arbete rättssäkert och likvärdigt är det viktigt med samstämmighet. I en perfekt värld används föreskrifter och allmänna råd likvärdigt och alla länsstyrelser bedömer exakt lika. Detta är kanske inte helt realistiskt att uppnå, men för att rimlig samstämmighet ska vara möjlig bör alla ha samma förutsättningar och möjligheter att kunna känna en trygghet i att de föreskrifter och allmänna råd som finns är lätta att förstå och använda i det dagliga kontrollarbetet.

1.1. Djurskydd i världen

Djurskydd är en global fråga som berör många (Algers *et al.*, 2011) och det innefattar det vi människor gör eller bör göra för att skydda djur (Keeling *et al.*, 2010). När kunskapen ökar blir fler människor medvetna och därmed motiverade till att öka välfärden för de djur som hålls (Brown, 2013). Förr i tiden sågs djur som egendom (Brown, 2013) men nu är grunden för den europeiska djurskyddslagstiftningen att djur ska ses som kännande varelser (Lundmark Hedman, 2020). Utvecklingen av djurskyddslagstiftning runt om i världen har gått framåt och många länder har nationella bestämmelser för att skydda de djur som hålls av människan (Brown, 2013). Inom EU finns det både djurskyddsdirektiv som ska införlivas i svensk lagstiftning och förordningar som gäller direkt (Europeiska kommissionen, u.å.). För att kontrollera efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen görs djurskyddskontroller. Grundläggande bestämmelser om offentlig kontroll finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625. Där finns minimikrav för medlemsstaterna gällande hur kontrollen av djurskydd ska organiseras och utföras. Utöver det finns också Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:14) om offentlig djurskyddskontroll, saknr L 44, som innefattar de nationella föreskrifterna som kompletterar EU-förordningen med krav kring kontrollen. Sverige har i många fall en strängare lagstiftning än vad som krävs inom EU och en skillnad som finns mellan EU:s kontrollförordning och den svenska är att i Sverige gäller den alla typer av djur som hålls av människan, medan det i EU endast gäller livsmedelsproducerande djur (SOU 2011:75).

1.2. Djurskydd i Sverige

Sveriges djurskyddslagstiftning är, som tidigare nämnts, uppdelad i tre delar. Enligt 1 kap. 1 § djurskyddslagen (2018:1192) syftar djurskyddslagen till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälfärd och respekt för djur. Djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom (2 kap. 1 § djurskyddslagen). Djurskyddsförordningen innehåller något mer detaljerade bestämmelser som kompletterar djurskyddslagen, även om de fortfarande är ganska övergripande. Jordbruksverkets föreskrifter utfärdas med bemyndiganden i djurskyddsförordningen och är på en mer detaljerad och specifik nivå (SOU 2011:75). Det svenska djurskyddet samordnas sedan 2009 av Jordbruksverket tillsammans med länsstyrelserna (Statskontoret, 2011).

1.2.1. Jordbruksverket

Jordbruksverket är den centrala myndighet som ansvarar för djurskyddet. Jordbruksverket utformar föreskrifter och allmänna råd som är baserade på djurskyddslagen och djurskyddsförordningen. De samordnar och stöttar länsstyrelserna i deras djurskyddsarbete (Jordbruksverket, 2020a) och tar även fram specifika föreskrifter och allmänna råd om hur den offentliga kontrollen ska bedrivas (Statskontoret, 2011). Dessa används som komplement till djurskyddslagen och djurskyddsförordningen.

1.2.2. Länsstyrelserna

Ansvar för den operativa djurskyddskontrollen flyttades över från kommunerna till länsstyrelserna år 2009. Tanken med detta var att förbättra kvaliteten och likvärdigheten i djurskyddskontrollerna (Prop. 2007/08:63). Det har tidigare funnits en osäkerhet kring huruvida det rårde samma villkor för djurägare mellan kommunerna. Genom att flytta över kommunens ansvar till länsstyrelserna var förhoppningen att det skulle bli enklare att följa upp och samordna kontroller och att det skulle ge ett mer kvalitetssäkrat resultat över landet. Länsstyrelserna ansvarar för djurskyddet på regional nivå och sköter de offentliga kontrollerna (Statskontoret, 2011).

1.3. Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd

Lagstiftning är den gemensamma benämningen för lagar, förordningar och föreskrifter. Dessa kan även benämnas *författningar*. Jordbruksverkets författningssamling innehåller alla föreskrifter och allmänna råd som har getts ut av Jordbruksverket eller myndigheter med motsvarande ansvar (Jordbruksverket, 2020b). Jordbruksverkets föreskrifter inom djurskydd utfärdas med bemyndiganden i djurskyddsförordningen. Föreskrifterna är bindande. Ett exempel från 4 kap. 7 § L 102 är att *"Hundar som hålls inomhus utan fri tillgång till utomhusutrymme ska rastas regelbundet med hänsyn till deras rörelsebehov, ålder och hälsotillstånd"*. Jordbruksverket ger även ut allmänna råd som är avsedda att underlätta tolkningen av reglerna. Det allmänna rådet som hör till 4 kap. 7 § är *"Hundar bör rastas regelbundet minst var sjätte timme dagtid. Unga och äldre hundar bör rastas oftare"*. De allmänna råden är inte bindande (SOU 2011:75) men har en högre dignitet än en vanlig rekommendation. De anger på vilket sätt föreskriften bör uppfyllas om djurhållaren inte har kunnat uppfylla föreskriften på annat sätt. Länsstyrelsen kan också förelägga om att ett allmänt råd ska uppfyllas om det bedöms att inget annat fungerar för att uppfylla föreskriften i fråga (Lundmark Hedman, 2020).

1.3.1. Funktionsregler och resursregler

Regeringen har önskat mer flexibilitet i djurskyddslagen (SOU 2011:75). I Sverige används ofta termerna *funktionsregler* (eller målinriktade regler) och *resursregler*. En resursregel kan till exempel vara att en häst behöver ha tillgång till en rasthage, medan funktionsregeln fokuserar på vilken funktion som ska uppnås, vilket till exempel kan vara att hästen ska få sitt behov av rörelse tillgodosett. En funktionsregel används för att beskriva målet med regeln, vilket kan göra dessa mer flexibla. Både funktionsregler och resursregler kan ha olika detaljeringsnivå (SOU 2011:75).

1.3.2. Remissförfarande

När föreskrifter och allmänna råd ska uppdateras eller ändras skickar Jordbruksverket ut förslagen på remiss till berörda intressenter som kan komma att påverkas av ändringarna, såsom myndigheter och organisationer, så att de ges möjlighet att yttra sig gällande ändringarna enligt förordning (2007:1244). Genom remissen kan de berörda instanserna lämna synpunkter på förslaget och lämna ett så kallat remissvar (Regeringen, 2015). Länsstyrelsen utgör i princip alltid remissinstans när djurskyddsföreskrifterna föreslås ändras.

Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:17) om hästhållning (L 101) och Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2020:8) om hållande av hundar och katter (L 102) är två föreskrifter som nyligen är uppdaterade. Dessa föreskrifter har hanterats olika vid uppdateringen, både avseende utformningen och användandet av allmänna råd.

1.3.3. Föreskrifter och allmänna råd för hästhållning: L 101

I de nyligen uppdaterade föreskrifterna om hästhållning, saknr L 101, har de allra flesta allmänna råd tagits bort. Jordbruksverket (2018) angav i sin konsekvensutredning att anledningen till att L 101 behövde revideras var för att det hade visat sig att vissa regler medförde tolkningssvårigheter för både länsstyrelserna och hästägarna, samt att de av vissa ansågs vara allt för detaljerade vilket gjorde det svårt att tillämpa på olika hästraser. Det fanns också farhågor kring att nya tekniska hjälpmedel, som skulle kunna förbättra djurskyddet, inte var tillåtna enligt de tidigare föreskrifterna. Jordbruksverket föreslog och utarbetade därför nya föreskrifter om hästhållning som trädde i kraft 2019. Jordbruksverket har i de nya föreskrifterna strävat efter mer flexibilitet genom mindre detaljerade bestämmelser och fler funktionsregler istället för resursregler. Detta för att uppmärksamma den funktion som ska uppnås med en föreskrift istället för vilken resurs som hästen ska ha tillgång till. Anledningen till att de allmänna råd som funnits tidigare avlägsnades av Jordbruksverket var att de ibland hade misstolkats som tvingande

regler. Så för att förbättra tydligheten i föreskrifterna omarbetades vissa allmänna råd till nya föreskrifter medan andra togs bort helt (Jordbruksverket, 2018).

1.3.4. Föreskrifter och allmänna råd för hund och katt: L 102

Föreskrifterna för hund och katt (L 102) har nyligen reviderats och de nya föreskrifterna trädde i kraft i juni 2020. Jordbruksverket reviderade L 102 under 2019 och 2020 eftersom det bland annat hade kommit en ny djurskyddslag sedan tidigare versioner av föreskrifterna trädde i kraft, men också för att underlätta för djurägare att göra rätt och undvika dubbla bedömningar. Den nya L 102 innehåller flertalet allmänna råd eftersom Jordbruksverket anser att detta kan ge förslag på hur föreskrifternas krav kan uppnås och på så sätt göra dem mer tydliga. Målet var enligt Jordbruksverket att få en bra balans mellan föreskrifter och allmänna råd, och att föreskrifterna ska bestå av fler funktionskrav och färre detaljer (Jordbruksverket, 2019).

1.4. Djurskyddskontroll i Sverige

För att säkerställa att djurskyddslagstiftningen efterföljs genomförs djurskyddskontroller av länsstyrelsens djurskyddshandläggare (Statskontoret, 2011). Kontrollerna rör företag som håller djur, till exempel kennlar och lantbruk, men också privatpersoner med djur (Jordbruksverket, 2020a). Kontrollerna kan vara normalkontroller, det vill säga planerade rutinkontroller, eller kontroller efter anmälan. Kontrollerna är normalt sett oanmälda. Vid ett kontrollbesök kontrolleras ett antal punkter utefter en checklista och en vägledning för kontroller som är framtagna av Jordbruksverket och därmed samma för hela landet. Efter kontrollbesöket sammanställs det som uppmärksammas vid kontrollen i en kontrollrapport. Om brister uppmärksammas nämns dessa i kontrollrapporten tillsammans med de åtgärder som behöver göras (Jordbruksverket, 2014). Kontrollrapporten är inget beslut i sig, utan om djurhållaren till exempel är ovillig att vidta åtgärder får länsstyrelsen fatta ett beslut om föreläggande. Vid allvarliga eller upprepade brister kan länsstyrelsen också besluta om att omhänderta djur enligt 9 kap. 5 § djurskyddslagen och/eller utfärda djurförbud enligt 9 kap. 1 § djurskyddslagen (Länsstyrelsen, 2020).

1.4.1. Upplevelsen av offentlig kontroll

Hur upplevs då djurskyddskontrollen av djurägarna? I en studie från Danmark undersöktes djurhållares åsikter om djurskyddskontroll och resultatet visade att djurhållarna ansåg att kontrollerna var nödvändiga och oundvikliga eftersom det finns djurhållare som inte följer lagstiftningen, men samtidigt ansåg de också att kontrollerna i allmänhet var orättvisa och att de genomfördes på olika sätt på olika

gårdar. Resultatet visade också att det fanns svårigheter med kommunikationen mellan djurhållarna och handläggarna gällande djurskyddsbedömningar och tolkning av lagstiftningen (Anneberg *et al.*, 2012). Även handläggare hade noterat att olika bedömningar gjordes utifrån lagstiftningen (Anneberg *et al.*, 2012; Anneberg *et al.*, 2013).

En studie i Finland visade också på att djurhållarna ansåg att djurskyddskontroller är nödvändiga, men att deras egna erfarenheter av djurskyddskontroll hade inverkan på deras fortsatta uppfattning. De djurhållare som hade haft en djurskyddskontroll där de inte förstått varför det gjordes en djurskyddskontroll, inte hade fått möjlighet att göra sig hörda eller där de uppfattat brister som oklara, hade generellt sett en mer negativ bild av djurskyddskontrollen. Resultaten visade även här att det är av stor vikt att förbättra kommunikationen mellan djurhållare och djurskyddshandläggare så att de förstår varandra bättre (Väärikälä *et al.*, 2018). En annan studie av Väärikälä *et al.* (2019) visade på att det fanns en viss skillnad i bristande efterlevnad i olika regioner, och att det kan bero på handläggarnas olika genomförande och tolkningar. De flesta av skillnaderna var relaterade till reglerna, och då dessa inte är speciellt detaljerade kan det lämna utrymme för egen tolkning. Slutsatser som drogs av studien var att de instruktioner som finns för djurskyddskontroll behöver utvecklas för de kontrollerande myndigheterna eftersom det är viktigt att djurhållarna behandlas lika. Det har tidigare visat att olika behandling har framkallat ångest hos djurhållare (Anneberg *et al.*, 2012; Väärikälä *et al.*, 2018).

Mullan *et al.* (2011) gjorde en studie där de också tittade på vad inspektörer för jordbrukarstöd ansåg om djurskyddet på grisgårdar i England. Resultatet visade att om det saknas ett grundligt regelverk med tydliga vägledningar så finns det en risk för att handläggarnas egna attityder speglas in i bedömningarna som de gör, medvetet eller omedvetet. Detta kan då leda till rättsosäkerhet. I rapporten betonas vikten av att utöver tydliga vägledningar så krävs också utbildning och träning av handläggarna för att likvärdig bedömning ska kunna uppnås. Även Lundmark *et al.* (2015) påtalar vikten av att uttryck och begrepp i regelverken är likartade i grunden. Butterworth *et al.* (2012) såg också en utmaning i handläggarnas olika syn, olika värderingar och olika bakgrunder. Det är av stor vikt att de vägledningar som finns och de krav som ställs är tydliga både för djurhållare och handläggare. Det kan då minska risken för att det blir individuella skillnader i bedömningen på grund av olika attityder och värderingar.

2. Syfte

Syftet med denna studie var att undersöka hur länsstyrelsernas djurskyddshandläggare använder sig av de allmänna råd som finns i Jordbruksverkets föreskrifter. Fokus låg på de nyligen uppdaterade föreskrifterna Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:17) om hästhållning, saknr L 101 samt Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2020:8) om hållande av hundar och katter, saknr L 102. Studien ämnade svara på följande frågor:

- Hur används de allmänna råden i kontrollarbetet?
- Vad tycker handläggarna om de allmänna råden?
- Vill handläggarna ha fler allmänna råd eller inte?
- Vill handläggarna ha mer detaljerade allmänna råd eller inte?
- Hur ofta stödjer man sig på allmänna råd vid myndighetsbeslut och hur motiverar man det?
- Har handläggarna använt sig av allmänna råd i beslut som sedan prövats i domstol?

2.1. Hypotes

Hypotesen var att djurskyddshandläggarna på de olika länsstyrelserna ser olika på de allmänna råden och att det råder oklarheter kring hur de ska användas.

2.2. Avgränsningar

Studien har begränsats till de handläggare på länsstyrelserna som arbetar med djurskyddskontroll. Fokus har legat på de nyligen uppdaterade föreskrifterna L 101 för häst och L 102 för hund och katt som under arbetets gång varit under revidering.

3. Material och metod

3.1. Enkätstudie

För att undersöka hur länsstyrelserna och deras verksamma djurskyddshandläggare uppfattar och använder Jordbruksverkets allmänna råd har en kvantitativ studie gjorts med förhoppning om att få svar från flera handläggare på flera länsstyrelser. En kvantitativ studie bör användas om syftet är att undersöka vad en avgränsad population tycker och tänker (Trost & Hultåker, 2016). I Sverige finns det cirka 200 djurskyddshandläggare (Saco, 2020) och för att underlätta insamlandet av svar så föll valet på en webbenkät (hädanefter enbart kallad enkäten). Enkäten innehöll 19 frågor som berörde Jordbruksverkets allmänna råd, likvärdig bedömning, rättsprövning, föreskrifterna L 101 och L 102 samt möjlighet att lämna egna kommentarer och synpunkter (se bilaga 1). De flesta frågorna hade förbestämda svarsalternativ men det fanns också en del öppna frågor i de fall handläggaren önskade förtydliga eller lägga till något. I dessa öppna frågor fås ofta värdefulla synpunkter då det många gånger uppfattas som en kravlös fråga med möjlighet att utveckla sina synpunkter (Trost & Hultåker, 2016).

3.1.1. Insamling av data

Enkäten skickades ut till samtliga 21 länsstyrelser i Sverige med en förhoppning om så många svar som möjligt. Enkäten hade en svarstid på en månad (16 mars-16 april 2020) och den 14 april skickades en påminnelse till samtliga länsstyrelser. Totalt inkom 136 svar, fördelade på samtliga 21 länsstyrelser, som sedan har analyserats.

3.1.2. Reliabilitet och validitet

Alla respondenter tog del av samma enkät och svaren presenterades i samma ordning för alla. Med reliabilitet är tanken att en mätning vid en viss tidpunkt ska ge samma resultat vid en förnyad mätning och vid konstruktionen av enkäter är det viktigt att reliabilitetsproblemen uppmärksammas väl (Trost & Hultåker, 2016). Enkäten var utformad så att frågorna skulle vara lätta att förstå och frågorna följde också en genomtänkt struktur som skulle vara lätt att följa. Frågorna utformades med vanliga, enkla ord för att alla respondenter skulle uppfatta frågorna på samma sätt, vilket ger hög reliabilitet. Uppfattas frågorna på samma sätt är det troligare att

det som avses att undersöka faktiskt blir undersökt och då blir även validiteten hög (Trost & Hultåker, 2016).

3.1.3. Analysmetod

Resultaten presenteras i form av deskriptiv statistik. Respondenternas svar har räknats ihop och kommer att redovisas i procenttal. Procenttalen har räknats ut utifrån de totalt 136 svar som har inkommit och visar därför på vad cirka 68% av djurskyddshandläggarna i Sverige tycker.

4. Resultat

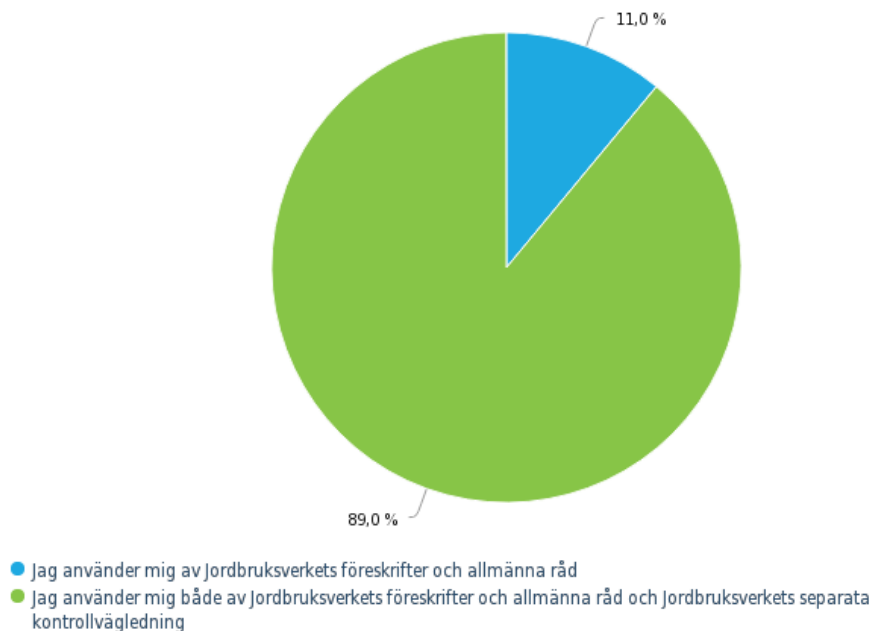
Fråga 1 och 2 i enkäten handlade om huruvida handläggaren arbetade med djurskyddskontrollarbete samt på vilken länsstyrelse. För att få en bra överblick över resultatet delades resterande enkätfrågor in i tre rubriker; Jordbruksverkets allmänna råd, likvärdig bedömning och rättsprövning samt Jordbruksverkets föreskrifter. I vissa av frågorna nedan finns citat i form av kommentarer som handläggarna själva skrivit.

4.1. Jordbruksverkets allmänna råd

Fråga 3-8 berörde de allmänna råden.

4.1.1. Fråga 3

Vad stämmer in på dig i ditt arbete? (Ett svar möjligt)

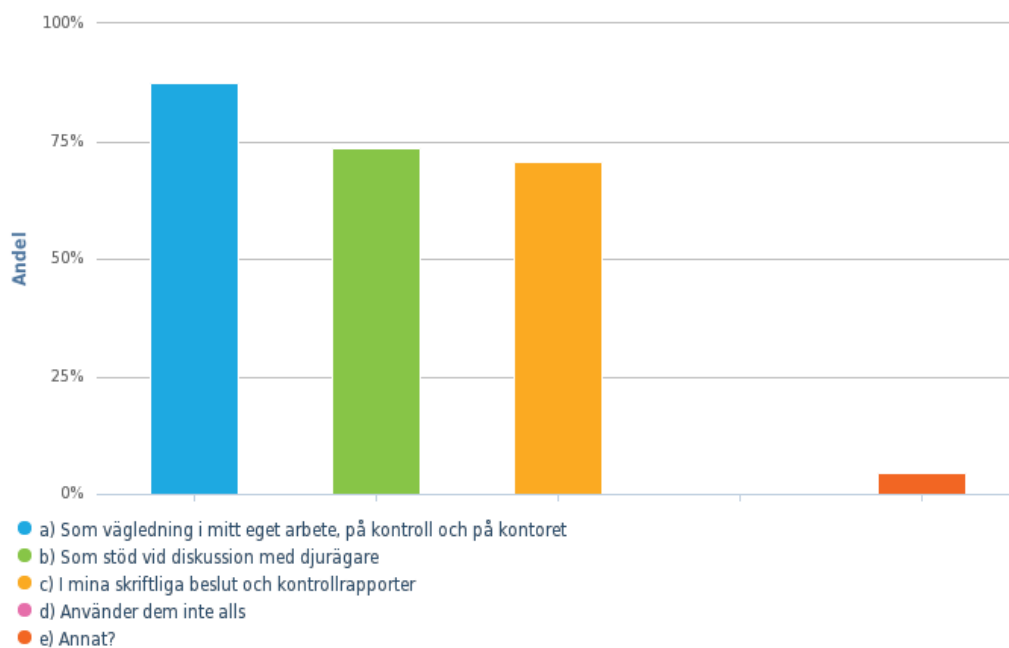


Figur 1. Andel av handläggare (n=136) som använder sig av föreskrifter, allmänna råd respektive kontrollvägledning.

Majoriteten av handläggarna (89%) använde sig av både Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd samt den separata kontrollvägledningen.

4.1.2. Fråga 4

Hur brukar du använda de allmänna råden i ditt kontrollarbete? (Flera svar möjliga)



Figur 2. Handläggarnas (n=136) användning av de allmänna råden i kontrollarbete.

Störst andel (88%) svarade att de brukar använda de allmänna råden som vägledning i sitt arbete, men 74% använde också de allmänna råden som stöd vid diskussioner med djurägare samt i sina skriftliga beslut och kontrollrapporter (71%). De som valde alternativet annat angav att de använde de allmänna råden som hjälp vid formulering av motiveringar i kontrollrapporter och beslut samt som ett sätt att kontrollera att föreskriftspunkten uppfylls. Det var ingen som valde alternativet d) "Använder dem inte alls" vilket visar på att de allmänna råden är en viktig del i kontrollarbetet på alla länsstyrelser.

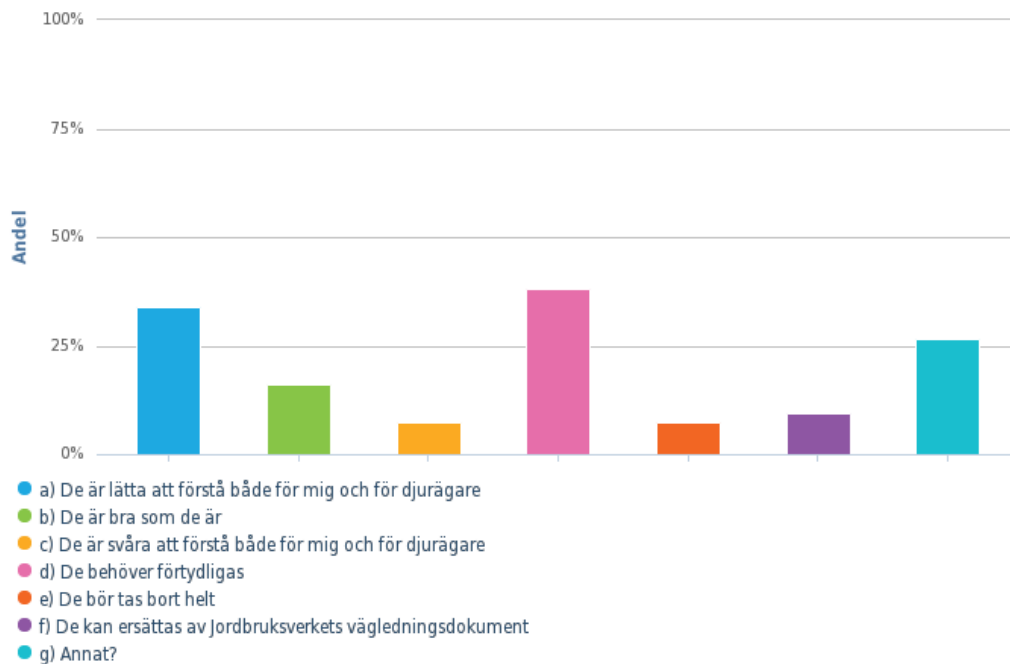
4.1.3. Fråga 5

Om du har svarat d, vilken är den främsta orsaken till varför du inte använder dig av de allmänna råden i ditt kontrollarbete?

Det var ingen handläggare som valde alternativ d, utan alla handläggare använder sig av de allmänna råden i sitt arbete på ett eller annat sätt, men cirka 4% angav att de inte kände att de kunde stödja sig mot de allmänna råden vid beslut.

4.1.4. Fråga 6

Vad tycker du som handläggare om de allmänna råden? (Flera svar möjliga)



Figur 3. Handläggarnas (n=136) åsikt om de allmänna råden.

Det var 34% som svarade att de allmänna råden var lätta att förstå, både för dem själva och för djurägarna, men 38% tyckte också att de allmänna råden behövde förtydligas. Det var 7% som ansåg att de allmänna råden bör tas bort helt och 10% som tyckte att de allmänna råden kunde ersättas av Jordbruksverkets vägledningsdokument. 27% valde alternativet "Annat" och det framkom att många handläggare ser svårigheter i att det endast är råd och inte krav och att svårtolkade ord används, som till exempel "bör" eller "tillräckligt".

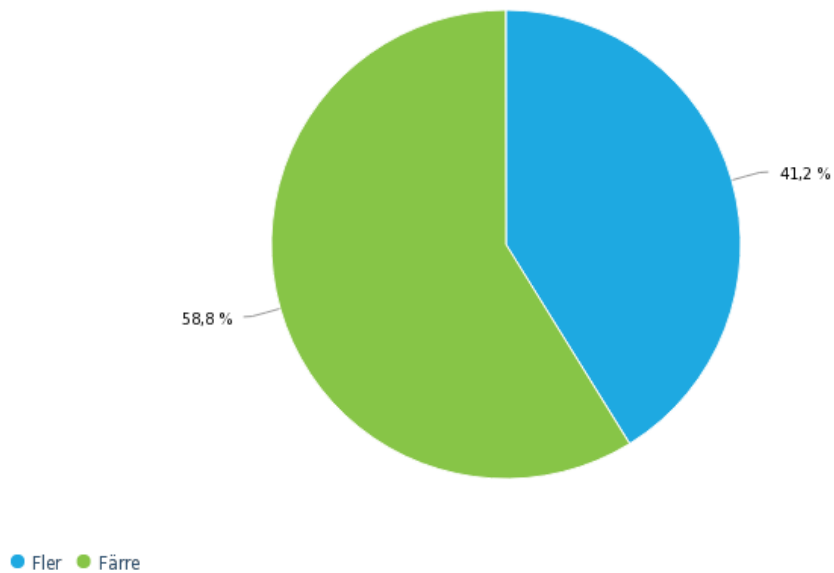
"Ett råd i lagstiftning är svårt för djurägare att förstå, är det tvingande eller inte?"

"Det blir otydligt för djurägaren att förstå skillnaden mellan ett allmänt råd och en föreskrift. Bättre råden var en föreskrift istället."

"Många av råden hade kunnat vara fasta paragrafer istället."

4.1.5. Fråga 7

Tycker du som handläggare att det behövs fler eller färre allmänna råd? (Ett svar möjligt)

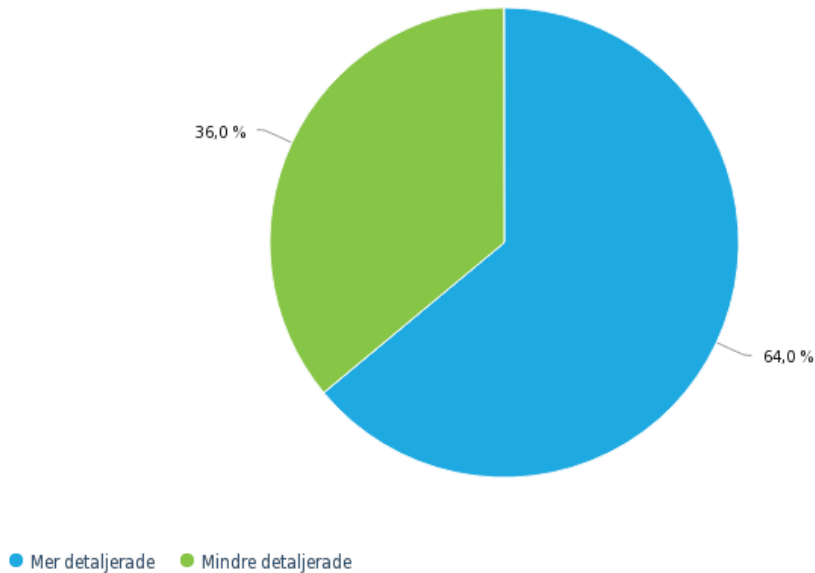


Figur 4. Handläggarnas (n=136) åsikt kring huruvida de allmänna råden ska vara fler eller färre.

Den största andelen av handläggarna tyckte att det behövdes färre allmänna råd, men 41,2% tyckte att det behövdes fler allmänna råd.

4.1.6. Fråga 8

Oavsett antalet, vill du som handläggare att de allmänna råden ska vara mer eller mindre detaljerade? (Ett svar möjligt)



Figur 5. Handläggarnas (n=136) åsikt gällande huruvida de allmänna råden ska vara mer eller mindre detaljerade.

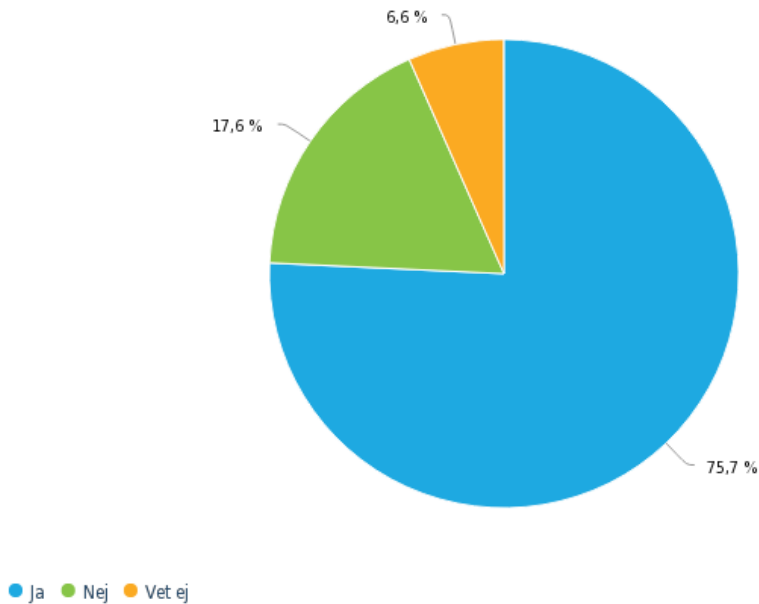
Majoriteten (64%) ville att de allmänna råden skulle vara mer detaljerade.

4.2. Likvärdig bedömning och rättsprövning

Fråga 9-12 handlade om huruvida handläggarna trodde att djurskyddshandläggarna på deras arbetsplats bedömde relativt likvärdigt vid kontroll samt om handläggaren hade använt sig av allmänna råd i beslut som sedan prövats i domstol och hur utfallet i sådana fall sett ut.

4.2.1. Fråga 9

Upplever du att djurskyddshandläggarna på din arbetsplats bedömer relativt likvärdigt vid kontroll? (Ett svar möjligt)



Figur 6. Handläggarnas (n=136) åsikt gällande huruvida djurskyddshandläggarna på arbetsplatsen bedömer relativt likvärdigt vid kontroll.

Majoriteten (76%) upplevde att handläggarna på arbetsplatsen bedömer relativt likvärdigt vid kontroll, men 18% svarade nej på frågan.

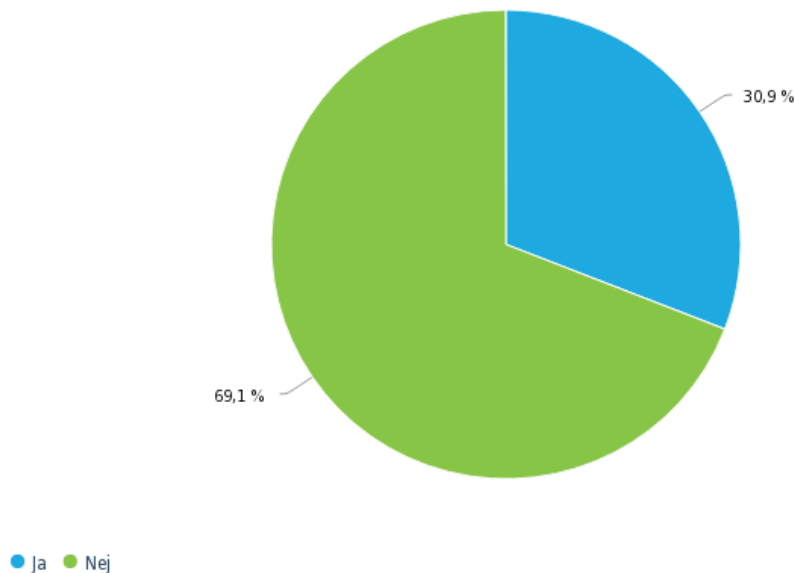
4.2.2. Fråga 10

Om nej, vad tror du att det beror på?

På följdfrågan om vad det kunde bero på, svarade majoriteten att de trodde att det främst berodde på olika erfarenheter och utbildning samt olika tolkning av lagstiftningen.

4.2.3. Fråga 11

Har du använt dig av allmänna råd i beslut som sedan prövats i rätten? (Ett svar möjligt)



Figur 7. Andel av handläggarna (n=136) som använt sig av allmänna råd i beslut som sedan prövats i rätten.

De allra flesta svarade nej på denna fråga, men drygt 30% har använt sig av allmänna råd i beslut.

4.2.4. Fråga 12

Om ja, vad blev utfallet?

Det framkom här att av de handläggare som svarade ja på denna fråga hade flesta fått ett positivt utfall i rätten. Dock var det flera som la till att i dessa fall hade inte besluten grundats enbart på de allmänna råden utan de utgjorde ett stöd till bindande regler, och att de allmänna råden i sig inte gav någon juridisk tyngd i vad utfallet av domen blev.

”Ett allmänt råd är aldrig ett problem att stödja sig emot om man använder det som ett allmänt råd till den bestämmelse den avser.”

”Man har med dem som stöd men grundar inte allt på allmänna råd. De kan backa upp påståenden grundade på paragrafer.”

”Man måste stödja sig på grundföreskriften och motivera tydligt, inte möjligt att enbart grunda beslut på allmänt råd.”

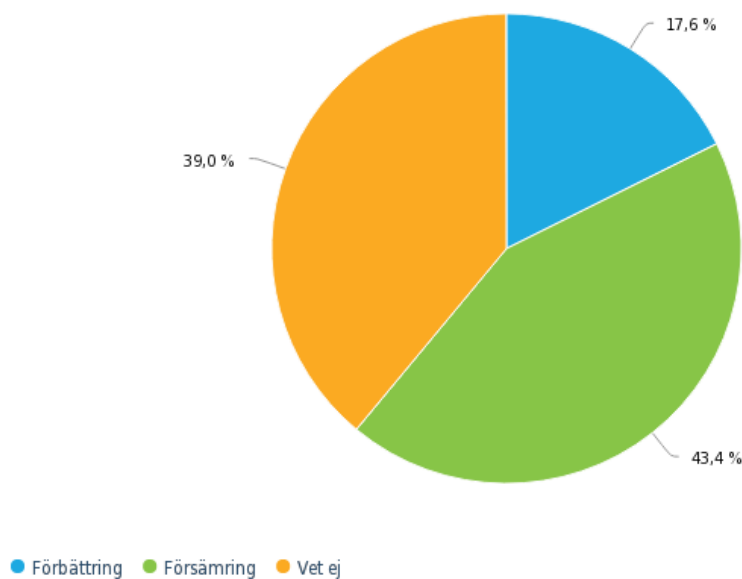
”Ett allmänt råd är inte bindande, du kan inte använda dig av motivering enbart från allmänna råd.”

4.3. Jordbruksverkets föreskrifter

Fråga 13-18 berörde föreskrifterna, dels L 101 och L 102 men också föreskrifterna i allmänhet.

4.3.1. Fråga 13

Hästföreskrifterna (L 101) har nyligen uppdaterats och de flesta allmänna råden har tagits bort. Upplever du att det blev en förbättring eller en försämring av föreskrifterna när de allmänna råden togs bort? (Ett svar möjligt)



Figur 8. Handläggarnas (n=136) åsikt kring huruvida det har blivit en förbättring eller försämring av föreskrifterna L 101 sedan de allmänna råden togs bort.

Totalt 43% ansåg att detta har resulterat i en försämring av föreskrifterna. Det är dock 39% som har svarat vet ej på frågan. Endast 18% tyckte att det har blivit en förbättring.

4.3.2. Fråga 14

Kommentar?

Det är flera av handläggarna som uttrycker en oro för att de borttagna allmänna råden leder till större tolkningsutrymme och en större risk att bedömningarna blir olika mellan olika handläggare och länsstyrelser. Flera anser också att det är svårare att ge djurhållaren någon slags vägledning. Det fanns också några handläggare som ansåg att de allmänna råd som finns bör vara regler istället, och om inte det, strykas helt från föreskrifterna. Några kommentarer gällde också att handläggaren inte jobbar specifikt med häst och därför inte kunde svara, vilket kan vara en förklaring till den stora andelen som svarade "vet ej" på frågan.

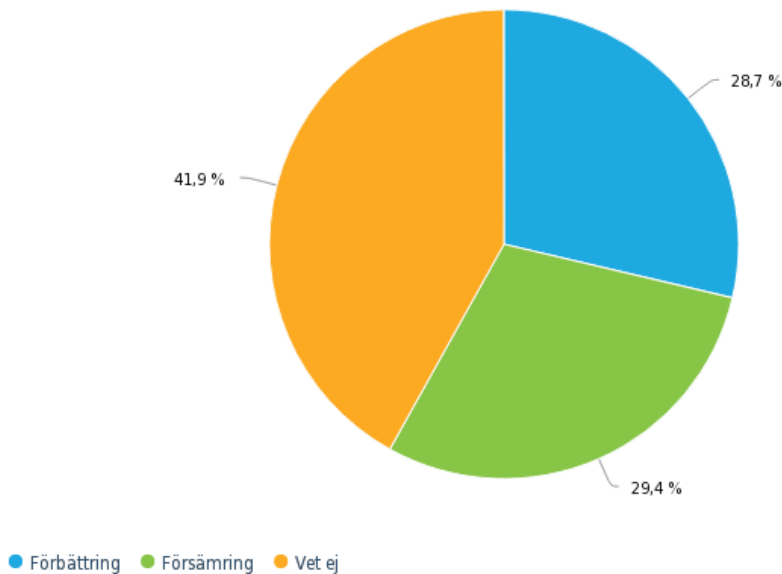
"Då ett allmänt råd enbart är ett råd och inte lag så är det ofta så att djurhållare bortser från råden då de inte "behöver" åtgärda enligt lag"

"Svårare för djurhållare att veta om kraven är uppfyllda, svårare för tillsynsmyndigheten att veta vad som kan krävas"

"Mer ansvar på SJV och Lst att tolka och motivera, längre tid till prejudikat"

4.3.3. Fråga 15

Föreskrifterna för hund och katt (L 102) håller på att revideras. Det slutliga förslaget omfattar ett större antal allmänna råd. Tror du att det kommer att bli en förbättring eller en försämring av föreskrifterna med dessa allmänna råd? (Ett svar möjligt)



Figur 9. Handläggarnas (n=136) åsikt kring huruvida det kommer att bli en förbättring eller en försämring av föreskrifterna L 102 efter revidering med ett större antal allmänna råd.

Hela 42% svarade ”vet ej” på denna fråga vilket skulle kunna förklaras med att föreskrifterna var under revidering under enkätens svarstid och handläggarna inte visste hur det skulle bli, och kanske därför inte ville ge ett specifikt svar. I övrigt var det ungefär lika många som svarade ”förbättring” som ”försämring” vilket skulle kunna visa på att det råder oklarheter kring förväntningarna på ändringen.

4.3.4. Fråga 16

Kommentar?

En handläggare svarade att de allmänna råden fungerar bra som diskussionsunderlag med djurägare, men att de inte går att använda med tyngd i beslut, och att de därför känns överflödiga i föreskrifterna. Ett önskemål som lämnades var mer utförliga regler och färre allmänna råd, för att undvika flytande bestämmelser som skapar oro och otydlighet. I de egna svaren framkom att en del handläggare var för att ha kvar allmänna råd i föreskrifterna:

”Mindre utrymme för egna tolkningar och mer lika bedömningar mellan olika handläggare och länsstyrelser”

”Kan leda till att det blir mer lika bedömning i Sverige”

Men det var också flera som tyckte att det blir till en nackdel:

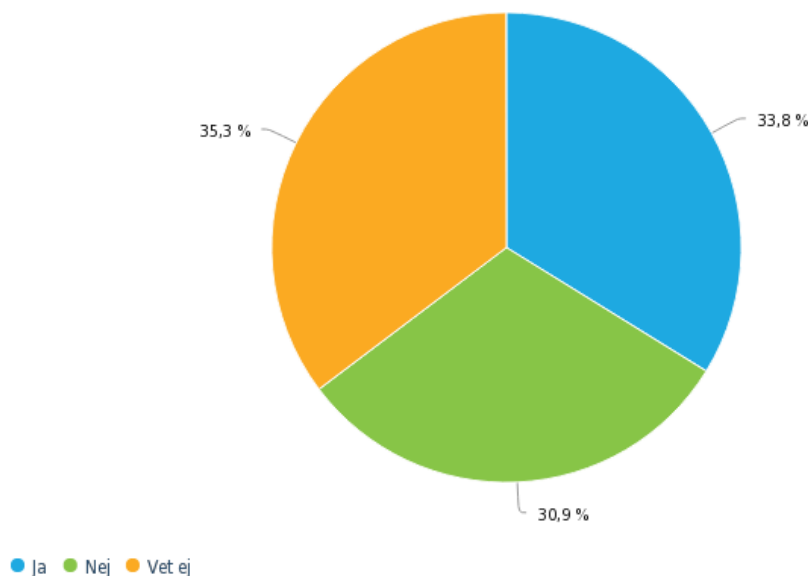
”Det är svårt för allmänheten att förstå om man ska följa allmänna råd eller om det är rekommendationer, fritt för egen tolkning”

”Överlag kan allmänna råd vara bra diskussionsunderlag, men går inte att använda med tyngd i beslut. Därför känns de överflödiga i en föreskrift”

”En del djurägare tolkar allmänna råd som något som inte behöver följas. Det leder till onödiga diskussioner/konflikter”

4.3.5. Fråga 17

Tycker du att det är bra att föreskrifterna blir mer funktionsbaserade (målinriktade)? (Ett svar möjligt)

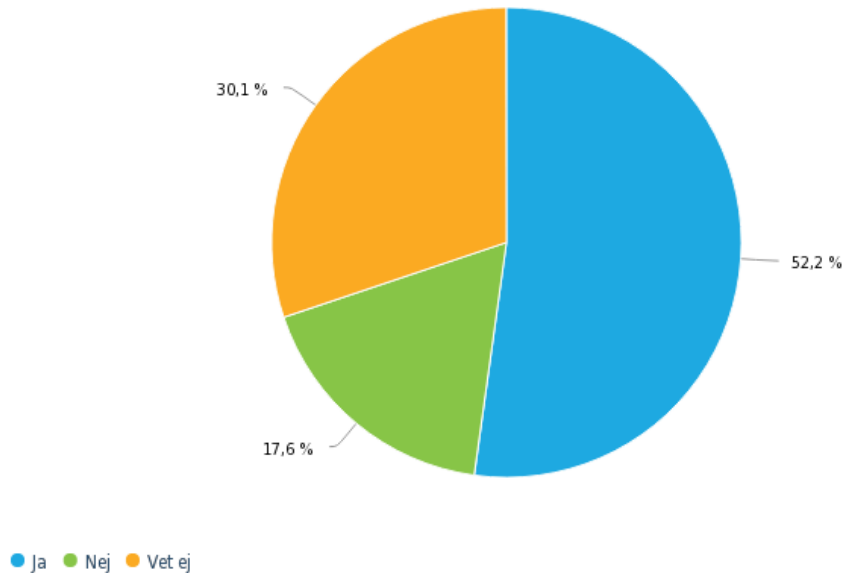


Figur 10. Handläggarnas (n=136) åsikt kring huruvida det är bra att föreskrifterna blir mer funktionsbaserade (målinriktade).

Nästan lika många svarade ja som nej på frågan om det är bra att föreskrifterna blir mer funktionsbaserade (målinriktade), och ännu fler svarade vet ej.

4.3.6. Fråga 18

Tycker du att de allmänna råden kan bidra till en mer enhetlig tolkning av funktionskraven? (Ett svar möjligt)



Figur 11. Handläggarnas (n=136) åsikt om huruvida de allmänna råden kan bidra till en mer enhetlig tolkning av funktionskraven.

Drygt hälften av handläggarna (52%) svarade ja på frågan om huruvida de allmänna råden kan bidra till en mer enhetlig tolkning av funktionskraven, och endast 18% svarade nej. Det var 31% som svarade vet ej.

4.3.7. Fråga 19

Här gavs möjlighet att utveckla något av de tidigare frågorna eller lämna allmänna kommentarer om så önskades. Bland annat framkom att de allmänna råden är bra vägledning, men upplevs inte som något som går att kräva av djurhållarna, och om de allmänna råden är viktiga bör de istället införlivas i lagstiftningen. Det framkom också att fler funktionskrav kan ge en större variation i handläggarens bedömning och en större osäkerhet för djurägaren vad som godkänns, men också positivt då det kan ge djurhållaren flera sätt att göra rätt på. Det som är genomgående i de flesta svar är att de allmänna råden måste vara tydliga, både för handläggare och för djurägare.

”Jag tycker att det är bra att det går att lösa saker på olika sätt för att uppnå samma mål men det riskerar att tolkas olika på olika länsstyrelser”

”Tycker att det borde bli mer tydligt. Vilka krav kan vi sätta på ett allmänt råd?”

”Mer målinriktade krav ger större variation på kontrollanternas bedömning, och större osäkerhet för djurhållarna vad som godkänns eller inte”

”Vi måste ha lagstöd i allt vi kräver. Om allmänna råd anses viktiga bör de istället implementeras i lagstiftningen”

”Alla regler ska vara lätta att följa för djurhållarna, lätta att kontrollera. SJV ska kunna ge mer vägledning. TYDLIGT för alla tycker jag är bäst!”

5. Diskussion

5.1. Samsyn och likvärdighet

Att de olika länsstyrelserna har olika syn på användningen av de allmänna råden var inte något förvånande resultat. 21 länsstyrelser utspridda över landet med olika många handläggare, handläggare med olika utbildning och erfarenheter och kanske i många fall en bristfällig central vägledning och likriktning. En uppgift som Jordbruksverket har är att samordna och ge stöd till kontrollmyndigheterna (Statskontoret, 2011) men det är flera handläggare som tycker att det finns brister här och som önskar mer stöd från Jordbruksverket. I nuläget ses många föreskrifter och allmänna råd som otydliga och det är många som tror och upplever att föreskrifterna tolkas olika. Att länsstyrelserna skulle bedöma likvärdigt var förhoppningen när ansvaret övergick från kommunerna, och ett tidigare problem har varit att det funnits misstankar om att det inte skedde en rättvis och likvärdig bedömning mellan landets kommuner (Statskontoret, 2011). För att underlätta samsyn och rättssäkerhet gjordes förändringen, men trots detta, och trots att Jordbruksverket arbetar med att samordna och ge stöd till länsstyrelserna (Statskontoret, 2011) verkar det vara någonstans som det inte fungerar så bra som förväntat.

Samma föreskrivande myndighet, i detta fall Jordbruksverket, hanterar uppdateringen av föreskrifter olika. I vissa fall tas de allmänna råden bort för att förbättra tydligheten (Jordbruksverket, 2018) medan de i andra föreskrifter behålls för att förbättra tydligheten (Jordbruksverket, 2019). Dessa dubbla signaler rörande de allmänna rådens funktion och status bidrar sannolikt inte till att öka tydligheten avseende hur länsstyrelserna ska använda dem. I föreskrifterna för häst valde Jordbruksverket att ta bort de allmänna råden för att öka tydligheten, samtidigt som föreskrifterna skulle innehålla fler funktionsregler. Även i föreskrifterna för hund och katt gjordes fler föreskrifter om till funktionskrav, men här satte man in fler allmänna råd som stöd för tolkningen av funktionskravet. Denna hantering är mer i linje med vad handläggarna svarade på i enkäten där majoriteten som hade en åsikt (svarade ja eller nej) dels ansåg att de allmänna råden kan underlätta tolkningen av funktionskrav och dels ansåg att hästföreskrifterna försämrats genom införandet av fler funktionskrav samtidigt som de allmänna råden togs bort.

Regeringen har önskat mer flexibilitet i djurskyddslagstiftningen med hjälp av funktionsregler (SOU 2011:75). Vid användandet av funktionsregler kan det dock finnas en risk för tolkningssvårigheter varpå det eventuellt kan underlätta med allmänna råd. De allmänna råden kan ge ett förslag på hur regeln eller kravet ska tolkas och uppfyllas, både för kontrollmyndighet och djurägare. Det kan dock finnas svårigheter med att uppnå samsyn kring funktions- och djurbaserade regler (Bokkers *et al.*, 2012). Det kan därför vara aktuellt med mer vägledning från Jordbruksverket och fler vägledande insatser kring hur dessa ska användas.

5.2. Tolkningssvårigheter

Flera handläggare anser att det finns svårigheter i att få djurägare att förstå de allmänna råden, speciellt då de innehåller ordet ”bör” eller andra svårtolkade ord. Även ord som exempelvis ”tillräckligt”, ”tillfredställande” och ”om möjligt” kan vara svåra att tolka och kan tolkas olika av olika personer, och de orden används ofta i föreskrifterna, särskilt de funktionsbaserade. Ett allmänt råd är inte bindande samtidigt som det har en högre dignitet än endast en rekommendation. Detta leder enligt flera handläggare till onödiga diskussioner och tjafs med djurägare. Formuleringen av föreskrifterna är av stor vikt för hur de tolkas och mottas av både handläggare och djurägare och om de är otydliga kan det påverka rättssäkerheten negativt. Detta var dessutom det man från början önskade komma ifrån i och med flytten av ansvar från kommunerna till länsstyrelserna. Det framgår också, både från litteratur och från studien, att det är av stor vikt hur regler uttrycks i föreskrifter eftersom det kommer att påverka hur en djurägare kommer att följa regeln, hur djurskyddskontrollen kommer att genomföras samt hur djurskyddet ska uppnås (Mullan *et al.*, 2011; Anneberg *et al.*, 2012; Butterworth *et al.*, 2012; Anneberg *et al.*, 2013; Väärrikälä *et al.*, 2019). Det fanns flera önskemål från handläggare om att omforma de allmänna råden till bindande regler i föreskrifterna istället då de ansågs tillräckligt genomarbetade och motiverade. Uppfattningen var att det skulle underlätta mycket, både för handläggare att använda i beslut men också för djurägare att förstå och följa. När de allmänna råden istället tas bort, som i L 101, råder det åter igen oklarheter i vad länsstyrelsernas handläggare tycker, och flera handläggare tycker att det medför ett större tolkningsutrymme och att det ger skillnader i bedömning mellan olika länsstyrelser.

En svårighet som ses med de allmänna råden är att om djurägarna inte är juridiskt bundna till att följa de allmänna råden kan de i många fall välja att inte göra det. Vid en eventuell djurskyddskontroll kan handläggare då behöva acceptera ett alternativ som inte är bra för djuret, eftersom det inte går att bevisa att djuret mår uppenbart dåligt av det. En handläggare skrev att det skapar en tydlighet och ett lugn för djurhållarna om det finns tydliga regler. Med funktionskrav blir det

dessutom större grund för konflikt på grund av tolkningssvårigheter, och det kan också vara svårare samt kräva en större kompetens när de ska tolkas likvärdigt av länsstyrelserna. Det kan också vara svårt med funktionsregler eftersom de bara påtalar vilket mål som ska uppnås. Det kan då vara svårt för kontrollmyndigheten att uppmärksamma nedsatt välfärd eller ett lidande i tid och ett ingripande kan då ske för sent (Lundmark Hedman, 2020). Det kan i sin tur försämra lagstiftningens förebyggande syfte och påverka djurskyddet negativt.

5.3. De allmänna rådens betydelse

På fråga 11, gällande huruvida handläggarna har använt sig av allmänna råd i beslut som sedan har prövats i rätten, har 31 % svarat att de använder allmänna råd i beslut. Det verkar dock inte vara avgörande för att beslutet ska hålla i rätten. Flera handläggare tror att det hade fungerat lika bra utan de allmänna råden. Även de som anger att rätten gått på länsstyrelsens linje vittnar om att det inte har berott på de allmänna råden utan att de allmänna råden bara är med eftersom de använts i motiveringen till djurägaren. 70 % svarade nej på frågan, vilket väcker en undran kring huruvida det beror på att handläggarna faktiskt regelbundet använder allmänna råd i beslut, men att de bara inte blivit rättsligt prövade, eller om det är så att handläggarna inte känner en trygghet i att använda de allmänna råden i sina beslut. Ett allmänt råd har en högre dignitet än en rekommendation och länsstyrelserna *kan* som sagt förelägga en djurägare om att ett allmänt råd ska uppfyllas, om det bedöms att inget annat fungerar för att uppfylla föreskriften (Lundmark Hedman, 2020). Frågan är dock om handläggarna känner trygghet i att göra så, och vad meningen då är med att ha dessa allmänna råd som ett stöd till föreskrifterna. Hur skulle det se ut om de allmänna råden istället skulle bli bindande föreskrifter? Skulle det resultera i att föreskrifterna blev stelare med mindre utrymme för egna lösningar, det vill säga mer detaljstyrt, eller skulle det kunna ge handläggare en större trygghet i sina beslut, hjälpa djurägare att lättare förstå och följa lagstiftningen samt öka djurskyddet i Sverige?

5.4. Metoden

Vid användning av enkäter finns det alltid en risk för missförstånd. Respondenterna kan uppfatta en fråga annorlunda än vad det var tänkt. Det finns heller inte riktigt utrymme för att utveckla och förklara en fråga i en enkät (Trost & Hultåker, 2016). På flera utav frågorna var det handläggare som hade velat skriva mer i de svar där de kunde utveckla skriftligt. Detta ämne verkar engagera djurskyddshandläggarna vilket är förståeligt då det är en stor del av deras vardagliga arbete och något som både kan hjälpa och stjälpa. Ett annat problem med enkäter är att svarsfrekvensen

kan komma att bli låg (Trost & Hultåker, 2016). Det var dock inte fallet i denna studie då 68% svarade på enkäten vilket får ses som en bra svarsfrekvens. De som svarat på enkäten anses som representativa då det är dessa personer som dagligen arbetar med djurskyddskontroll och som också påverkas i sitt arbete av förändringar i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd. Vissa utav frågorna hade svarsalternativet ”vet ej” vilket kan vara problematiskt då många kan ange detta för att slippa ta ställning (Trost & Hultåker, 2016). Jag ansåg dock att det var befogat att ha med då handläggarna annars kanske bara slumpmässigt hade valt något svarsalternativ om de inte kände att de hade ett rakt svar. Ett ”bra som det är”-alternativ hade kanske också varit önskvärt på till exempel fråga 7, gällande fler/färre allmänna råd, då det med största sannolikhet finns handläggare som inte tycker att det behövs varken fler eller färre allmänna råd. Det kan ha varit förklaringen till varför just denna fråga inte gav något solklart resultat. Det var nästan lika många som önskade fler som färre, och kanske var det då några som bara tog ett slumpmässigt svar i brist på andra alternativ.

5.5. Slutsats

Den huvudsakliga slutsatsen som kan dras från resultatet är att de allra flesta djurskyddshandläggare som deltog i enkäten anser att det är bra med allmänna råd, särskilt om föreskrifterna blir mer funktionsbaserade. De allmänna råden ger stöd till både handläggare och djurägare och innehåller bra förslag på lösningar till hur föreskrifterna kan uppfyllas i olika situationer. Hanteringen, digniteten och formuleringen av de allmänna råden bör dock förtydligas; både hur de ska användas i förhållande till föreskrifterna, hur de kan användas i samband med beslut och rättsliga prövningar, och hur de faktiskt formuleras. Funktionsbaserade regler medför att djurägare får fler sätt att göra rätt på, men då behövs också mer samverkan kring likvärdiga bedömningar av djurskyddslagstiftningen samt tydlig vägledning från Jordbruksverket.

Referenser

- Algers, A., Lindström, B. & Pajor, E.A. (2011). *A new format for learning about farm animal welfare*. J Agric Environ Ethics. 24, 367-379.
- Anneberg, I., Vaarst, M. & Tind Sorensen, J. (2012). *The experience of animal welfare inspections as perceived by Danish livestock farmers: A qualitative research approach*. Livestock Science. 147, 49-58.
- Anneberg, I., Vaarst, M. & Sandoe, P. (2013). *To inspect, to motivate — or to do both? A dilemma for on-farm inspection of animal welfare*. Animal Welfare. 22, 185-194.
- Bokkers, E.A.M., de Vries, M., Antonissen, I.C.M.A. & de Boer, I.J.M. (2012). *Inter- and intra-observer reliability of experienced and inexperienced observers for the Qualitative Behaviour Assessment in dairy cattle*. Animal Welfare. 21, 307-318.
- Butterworth, A., Whittington, P. & Hammond-Seaman, A. (2012). *Applying welfare training in global commercial settings*. Animal Welfare. 21, 373-377.
- Europeiska Kommissionen. (u.å.). *Tillämpning av EU-lagstiftningen*. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law_sv [2020-08-22]
- Jordbruksverket. 2014. *Vägledning för kontrollmyndigheter m.fl.* Dnr 5.2.17-4470/14. Jordbruksverket. Avdelningen för djurskydd och hälsa. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2018. *Konsekvensutredning: Förslag om upphävande av Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om hästhållning (DFS 2007:6)*. Dnr 5.2. 16-4117/16. Jordbruksverket. Avdelningen för djurskydd och hälsa. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2019. *Konsekvensutredning: Förslag till nya Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:xx) om hållande av hundar och katter (saknr L102)*. Dnr 5.2. 17-7727/17. Jordbruksverket. Avdelningen för djurskydd och hälsa. Jönköping.
- Jordbruksverket (2020a). *Många myndigheter i samarbete*. Tillgänglig: <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/djur/djurskydd/mangamyndigheterisamarbete.4.7cc87f191379870d43180001712.html> [2020-05-26]
- Jordbruksverket (2020b). *Jordbruksverkets författningssamling*. Tillgänglig: <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/forfattningar/om-forfattningssamlingen> [2020-05-31]

- Lundmark, F., Röcklinsberg, H., Wahlberg, B. & Berg, C. (2015). *Vad sätter djurskyddsnivån – regeln eller kontrollen?* Svensk Veterinärtidning. 2, 17-22.
- Lundmark Hedman, F. (2020). *En analys av regleringen av djurskyddsområdet från 1988 och fram till idag: Förändringar och konsekvenser för djurens välfärd*. Skara: Sveriges lantbruksuniversitet (Husdjurens miljö och hälsa).
- Keeling, L., Hultgren, J., Algers, B., Röcklinsberg, H., 2010. *Mycket ryms inom det vi kallar djurskydd*. Svensk Veterinärtidning 62, nr 14, 13-16.
- Länsstyrelsen (2020). Djurskyddskontroller. Tillgänglig:
<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/djur/skotsel-av-djur/djurskyddskontroller.html#0> [2020-05-31]
- Mullan, S., Edwards, S.A., Butterworth, A., Whay, H.R. & Main, D.C.J. (2011). *A pilot investigation of Farm Assurance assessors' attitude to farm animal welfare as a confounding factor to training in pig welfare outcome measures*. Animal Welfare. 20, 413-421.
- Regeringens proposition (2008). Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi. Stockholm: Sveriges Regering. (2007/08:63)
- Regeringen (2015). *Lagstiftningsprocessen*. Tillgänglig:
<https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/lagstiftningsprocessen/> [2020-08-01]
- Statskontoret. (2011). *Djurskyddskontrollens utveckling*. Stockholm. (Statskontoret Rapport, 2011:23).
- Saco (2020). *Djurskyddsinspektör*. Tillgänglig:
<https://www.saco.se/studieval/yrken-a-o/djurskyddsinspektor/> [2020-04-15]
- SFS 2018:1192. Djurskyddslag. Stockholm: Näringsdepartementet
- Trost, J. & Hultåker, O. (2016). *Enkätboken*. 5 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Väärikäälä, S., Artukka, S-M., Hänninen, L. & Nevas, M. (2018). *Finnish cattle and pig farmers' perceptions of animal welfare inspections*. Animal Welfare. 27, 369-377.
- Väärikäälä, S., Hänninen, L. & Nevas, M. (2019). *Assessment of Welfare Problems in Finnish Cattle and Pig Farms Based on Official Inspection Reports*. Animals. 9, 263.
- Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll (2011). *Ny djurskyddslag*. Stockholm: Fritzes. (Statens offentliga utredningar 2011:75)

Bilaga 1. Enkät till djurskyddshandläggarna

Jobbar du med djurskyddskontroller på

Hej!

Jag heter Sofia och jag skriver just nu mitt examensarbete på Husdjursagronomprogrammet. Jag kommer att titta på hur handläggare på de olika länsstyrelserna använder sig utav Jordbruksverkets allmänna råd och skulle därför bli jätteglad om du ville svara på denna enkät. Den tar ca 3-5 minuter att besvara, svaren är anonyma och enkäten bör göras enskilt för bästa resultat. Tack så mycket för hjälpen!

STARTA EN ENKÄT NU

1. Arbetar du med djurskyddskontroll på länsstyrelsen?*

Ja

Nej

2. Vilken länsstyrelse?*

Skriv ett eller flera ord

500

3. Vad stämmer in på dig i ditt arbete?*

Välj ett svar

Jag använder mig av Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd

Jag använder mig både av Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd och Jordbruksverkets separata kontrollvägledning

4. Hur brukar du använda de allmänna råden i ditt kontrollarbete?*

Välj ett eller flera svar

a) Som vägledning i mitt eget arbete, på kontroll och på kontoret

b) Som stöd vid diskussion med djurägare

c) I mina skriftliga beslut och kontrollrapporter

d) Använder dem inte alls

e) Annat?



5. Om du svarat d, vilken är den främsta orsaken till varför du inte använder dig av de allmänna råden i ditt kontrollarbete?*

Välj ett svar

Jag vet inte hur de ska användas

De är otydliga, risk för missförstånd

Jag känner inte att jag kan stödja mig mot dem vid beslut, de har inte tillräcklig juridisk tyngd


Annat?



Hoppa över

6. Vad tycker du som handläggare om de allmänna råden?*

Välj ett eller flera svar

- a) De är lätta att förstå både för mig och för djurägare
- b) De är bra som de är
- c) De är svåra att förstå både för mig och för djurägare
- d) De behöver förtydligas
- e) De bör tas bort helt
- f) De kan ersättas av Jordbruksverkets vägledningsdokument
- g) Annat? 

7. Tycker du som handläggare att det behövs fler eller färre allmänna råd?*

Välj ett svar

Fler

Färre

8. Oavsett antalet, vill du som handläggare att de allmänna råden ska vara mer eller mindre detaljerade?*

Välj ett svar

Mer detaljerade

Mindre detaljerade

9. Upplever du att djurskyddshandläggarna på din arbetsplats bedömer relativt likvärdigt vid kontroll?*

Välj ett svar

Ja

Nej

Vet ej

10. Om nej, vad tror du att det beror på?*

Välj ett svar

Eget svar



Hoppa över

11. Har du använt dig av allmänna råd i beslut som sedan har prövats i rätten?*

Välj ett svar

Ja

Nej

12. Om ja, vad blev utfallet?*

Välj ett svar

Eget svar



Hoppa över

13. Hästföreskrifterna (L101) har nyligen uppdaterats och de flesta allmänna råden har tagits bort. Upplever du att det blev en förbättring eller en försämring av föreskrifterna när de allmänna råden togs bort?*

Välj ett svar

Förbättring

Försämring

Vet ej

14. Kommentar?*

Valfritt

Eget svar



Hoppa över

15. Föreskrifterna för hund och katt (L102) håller på att revideras. Det slutliga förslaget omfattar ett större antal allmänna råd. Tror du att det kommer bli en förbättring eller en försämring av föreskrifterna med dessa allmänna råd?*

Välj ett svar

Förbättring

Försämring

Vet ej

16. Kommentar?*

Valfritt

Eget svar



Hoppa över

17. Tycker du att det är bra att föreskrifterna blir mer funktionsbaserade (målinriktade)?*

Välj ett svar

Ja

Nej

Vet ej

18. Tycker du att de allmänna råden kan bidra till en mer enhetlig tolkning av funktionskraven?*

Välj ett svar

Ja

Nej

Vet ej

19. Övriga synpunkter eller kommentarer?*

Valfritt

Eget svar



Hoppa över

Bilaga 2. Populärvetenskaplig sammanfattning

Det svenska djurskyddet samordnas av Jordbruksverket och länsstyrelserna. Det har tidigare visat sig att länsstyrelserna och deras verksamma djurskyddshandläggare ser olika på Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd. En del länsstyrelser tycker att de allmänna råden är bra och lätta att använda medan andra tycker att det är oklart hur de ska användas. Vid uppdateringar av föreskrifterna hanteras de även olika av Jordbruksverket och i vissa föreskrifter behålls de allmänna råden medan de i stor utsträckning tas bort i andra. För att främja en rimlig samstämmighet bör alla länsstyrelser känna trygghet i att de föreskrifter och allmänna råd som finns är lätta att förstå och använda i det dagliga arbetet.

Studien undersökte vad djurskyddshandläggare på länsstyrelserna i Sverige tycker om Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd och hur de används i det dagliga arbetet. Detta gjordes med hjälp utav en enkät och resultatet visade att det råder oklarheter kring hur de allmänna råden ska användas. En relativt stor andel av handläggarna ansåg att de allmänna råden var lätta att förstå men en ännu större andel tyckte att det behövs förtydligas hur de ska användas. Att de olika länsstyrelserna har olika syn på användningen av de allmänna råden var inte något förvånande resultat. 21 länsstyrelser utspridda över landet med olika många handläggare, handläggare med olika utbildning och erfarenheter och kanske i många fall en bristfällig central vägledning och likinriktning. Majoriteten av handläggarna ville att de allmänna råden skulle vara mer detaljerade och tyckte att de allmänna råden bidrar till en mer enhetlig tolkning av funktionskraven. Funktionskrav fokuserar på vilken funktion som ska uppnås och kan ge mer flexibilitet i djurskyddslagstiftningen, något som efterfrågats av regeringen. I de nyligen uppdaterade föreskrifterna för häst har det tillkommit funktionskrav och de allra flesta allmänna råd har tagits bort. I föreskrifterna för hund och katt gjordes fler föreskrifter om till funktionskrav, men då sattes också fler allmänna råd in som stöd för tolkningen av funktionskravet. Dessa dubbla signaler rörande de allmänna rådens funktion och status bidrar sannolikt inte till att öka tydligheten avseende hur länsstyrelserna ska använda dem. Det framgår också, både från litteratur och från studien, att det är av stor vikt hur regler uttrycks i föreskrifter eftersom det kommer

att påverka hur en djurägare kommer att följa regeln, hur djurskyddskontrollen kommer att genomföras samt hur djurskyddet ska uppnås.

Sammanfattningsvis så ger de allmänna råden stöd till både handläggare och djurägare och kan ge bra förslag på lösningar till hur föreskrifterna kan uppfyllas i olika situationer, särskilt om föreskrifterna blir mer funktionsbaserade. Hanteringen, formuleringen och betydelsen av de allmänna råden bör dock förtydligas och vid användning av funktionsbaserade regler behövs också mer samverkan kring likvärdiga bedömningar av djurskyddslagstiftningen samt tydlig vägledning från Jordbruksverket.